

**Kohtuasi C-669/23 [Zhang]<sup>i</sup>****Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

13. november 2023

**Eelotsusetaotluse esitanud kohus:**

Rechtbank Limburg (Limburgi esimese astme kohus, Madalmaad)

**Eelotsusetaotluse kuupäev:**

13. november 2023

**Kaebaja:**

C

**Vastustaja:**

Staatssecretaris van Justitie und Veiligheid

**Põhikohtuasja ese**

Kaebaja kahjuhüvitise nõue, mis põhineb väitel, et väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise meetet, mida ei ole tähtjaks tühistatud, on rakendatud ebaseaduslikult.

**Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus**

Käesoleva ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlusega soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada saada seda, kas direktiivist 2008/115 koostoimes põhiõiguste hartaga tuleneb, et tagasisaatmisotsus, millele tuginedes rakendati põhikohtuasjas kinnipidamise meetet, on muutunud õigusvastaseks, ja eelkõige seda, kas tagasisaatmisotsus oleks tulnud tühistada kohe, kui selgus, et väljasaatmine ei tule kõne alla, mille tagajärjel oleks tulnud samal ajal tühistada ka kinnipidamise meede, ning kas sellele küsimusele vastamisel on oluline, millised on kaebaja elamistingimused elukohaliikmesriigis.

<sup>i</sup> Käesoleva kohtuasja nimi on väljamõeldud nimi. See ei vasta ühegi menetluspoole tegelikule nimele.

## Eelotsuse küsimused

1. Kas direktiivi 2008/115 artikleid 3, 5, 6, 8 ja 9 tuleb tõlgendada nii, et ainult juhul, kui direktiivi 2008/115 artiklis 5 osutatud huvid ja põhimõtted, mis ei luba liikmesriigil määrata väljasaatmist sihtriiki, ei luba ka kolmanda riigi kodanikul oma tagasipöördumiskohustust muusse kolmandasse riiki suundumisega mitte<sup>1</sup> vabatahtlikult või iseseisvalt täita, ei või tagasisaatmisotsust teha või juba tehtud tagasisaatmisotsus tuleb tühistada või peatada?

2. Kas riigisisised õigusnormid, mille kohaselt eeldab õigus põhihüvedele riigis seaduslikku elamist, on koosõlas direktiivi 2008/115 artikliga 5 koostoimes direktiivi 2008/115 põhjendustega 12 ja 24 ning põhiõiguste harta artiklitega 1 ja 7, ja kas juhul, kui koosõla on olemas, tuleb selliste õigusnormide olemasolu arvesse võtta, kui hinnatakse, kas tagasisaatmisotsuse võib teha ja/või kehtima jätta, kui kolmanda riigi kodanikku ei ole võimalik välja saata?

## Viidatud liidu õigusnormid

- Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“), artiklid 1 ja 7
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2008. aasta direktiiv 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (edaspidi „tagasisaatmisdirektiiv“), põhjendused 2, 9, 12 ja 24, artikli 3 lõiked 3, 4, 5, 8 ja 9, artikkel 5, artikli 6 lõiked 1 ja 4 ning artiklid 9 lõiked 1 ja 2
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. detsembri 2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (edaspidi „kvalifitseerumisdirektiiv“), artikli 12 lõige 2, artikli 14 lõike 4 punktid a ja b, artikli 17 lõige 1 ja artikli 19 lõike 3 punkt a

## Viidatud riigisisised õigusnormid

- 23. novembri 2000. aasta seadus välismaalaste seaduse täieliku muutmise kohta (Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (edaspidi „2000. aasta välismaalaste seadus“), artikli 10 lõiked 1, 2 ja 3.

<sup>1</sup> Tõlkija märkus: Tekib küsimus, kas eelotsuse küsimust ei tuleks mõista nii, et kahekordne eituse tuleks välja jätta, kustutades sõna „mitte“.

**Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte**

- 1 Kaebaja, kes on sündinud 1965. aastal, on Hiina kodanik. Ta on HIV-positiivne, kurtumm, ratastoolis ja kannatab raske nahahaiguse all.
- 2 Alates 25. märtsist 2017 elab ta Madalmaades (olles seal esmakordselt viibinud aastatel 2015 ja 2016), kus ta esitas varjupaigataotluse.
- 3 Varjupaigataotlus jäeti 18. septembri 2017. aasta otsusega rahuldamata; kõnealune otsus oli ühtlasi tagasisaatmisotsus, millega kohustati kaebajat Madalmaadest nelja nädala jooksul lahkuma.
- 4 Hiinasse väljasaatmise korralduse sundtäitmiseks kohaldati kaebaja suhtes 27. märtsil 2023 väljasaatmise eesmärgil kinnipidamise meetet põhjendusega, et ta ei soovinud Madalmaadest vabatahtlikult lahkuda ja viibis Madalmaades ebaseaduslikult.
- 5 Pärast kinnipidamise meetme tühistamist vabastati kaebaja 3. augustil 2023, kuna eelotsusetaotluse esitanud kohus oli tuvastanud, et kaebajat ei ole võimalik Hiinasse välja saata. Kaebajal ei olnud nimelt kehtivat passi ega muud isikut tõendavat dokumenti ning Hiina asutused olid teatanud, et nad ei väljasta kaebajale reisidokumenti. Sellest hoolimata jättis vastustaja tagasisaatmisotsuse kehtima.
- 6 Pooled ei ole ühel meelel selles, kas kinnipidamise meetme rakendamine ajavahemikul 2. augustist 2023 kuni 3. augustini 2023 oli õiguspärane või mitte.
- 7 Sellega seoses esitas kaebaja eelotsusetaotluse esitanud kohtule kaebuse kinnipidamise meetme jätkuva rakendamise peale ja nõudis hüvitist aja eest, mil teda oli kinni peetud ebaseaduslikult.

**Põhikohtuasja poolte peamised väited**

- 8 Kaebaja väidab, et kinnipidamise meetme oli ajavahemikul 2. augustist 2023 kuni 3. augustini 2023 õigusvastane, kuna vastustajale oli juba enne selle määramist selge, et Hiina asutused ei väljasta tema väljasaatmise eesmärgil reisidokumenti. Kuna teda ei ole võimalik välja saata, tuleb talle anda Madalmaades elamise õigus.
- 9 Vastustaja väidab, et kuigi Hiina asutused olid talle eelnevalt teatanud, et nad ei väljasta kaebajale reisidokumenti, ei välistanud see kaebaja väljasaatmist, kuna vastustaja oli püüdnud veenda Hiina asutusi koostööd tegema. Pärast huvide kaalumist tühistas vastustaja lõpuks kinnipidamise meetme.

## Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

### Esimene eelotsuse küsimus

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul tuleneb tagasisaatmisdirektiivist, et tagasisaatmisotsusega kaasneb tagasipöördumiskohustus. Ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik ei pea tingimata tagasi pöörduma oma päritoluriiki. Ta võib suunduda ka muusse kolmandasse riiki.
- 11 On küsitav, kas tagasipöördumiskohustus võib kehtima jääda, kui liikmesriigil ei ole õigust või võimalust kolmanda riigi kodanikku välja saata. Eelotsusetaotluse esitanud kohus teeb tagasisaatmisdirektiivi sõnastuse ja ülesehituse põhjal järelduse, et välisriigi kodaniku väljasaatmise võimatus ei tähenda alati, et isikul ei ole enam tagasipöördumiskohustust.
- 12 Tagasisaatmisdirektiivis ei ole sätestatud, et tagasipöördumiskohustust ei või kehtestada ega kehtima jätta, kui liikmesriik ei saa tagasipöördumiskohustuse täitmist tagada põhjustel, mis ei ole seotud artiklis 5 loetletud huvidega (lapse parimad huvid, perekonnaelu ja kolmanda riigi kodaniku tervislik seisund).
- 13 Kui liikmesriik ei saa riigis ebaseaduslikku viibimist lõpetada, tekib vahepealne staatus, mis on Euroopa Kohtu hinnangul vastuolus tagasisaatmisdirektiivi eesmärgi ja ülesehitusega. Kui kolmanda riigi kodanik ega liikmesriik ei suuda tagasisaatmisdirektiivi artiklis 5 osutatud huvide tõttu tagada tagasipöördumiskohustuse täitmist, ei või tagasisaatmisotsust teha ega kehtima jätta.
- 14 Artiklit 5 on täpsustatud tagasisaatmisdirektiivi artiklis 9. Kui väljasaatmine rikub tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet, millele on samuti osutatud artiklis 5, tuleb väljasaatmine edasi lükata. Liidu seadusandja ei ole seega sätestanud, et sellisel juhul ei või tagasisaatmisotsust teha või et tagasisaatmisotsus tuleb tühistada või peatada või et tagasipöördumiskohustuse täitmine tuleb edasi lükata või peatada. Seega jääb see piiranguteta kehtima, nagu nähtub ka Euroopa Kohtu 3. juuni 2021. aasta kohtuotsusest *BZ vs. Westerwaldkreis*. Kui see on tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaldamisel reegel, siis on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates raske mõista, miks ei jää kõigi ebaseaduslikult riigis viibivate kolmandate riikide kodanike puhul endiselt muutmatul kujul kehtima kohustus täita oma tagasipöördumiskohustust iseseisvalt, välja arvatud juhul, kui nad ei saa seda kohustust täita tagasisaatmisdirektiivi artiklis 5 nimetatud huvide tõttu. Lisaks ei takista tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kolmandate riikide kodanikke suundumast muusse kolmandasse riiki.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et kui artiklis 5 osutatud huvid ja põhimõtted, mis ei luba liikmesriigil isikut välja saata, ei takista kolmanda riigi kodanikul tagasipöördumiskohustust vabatahtlikult ja iseseisvalt täita, võib ja tuleb teha tagasisaatmisotsus, mis toob kaasa tagasipöördumiskohustuse, kuid

liikmesriik peab tagasipöördumiskohustuse täitmise edasi lükkama. Madalmaade kohtupraktika kohaselt ei mõjuta kolmanda riigi kodaniku väljasaatmise võimatus tema tagasipöördumiskohustust, kui väljasaatmine ei tule kõne alla seetõttu, et päritoluriigi ametiasutused ei väljasta reisidokumenti ja kolmanda riigi kodanikul ei ole kehtivat passi.

- 16 Euroopa Kohus sedastas 6. juuli 2023. aasta kohtuotsuses Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl vs. A.A. siiski, et tagasisaatmisdirektiivi artiklit 5 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus kolmanda riigi kodaniku suhtes tagasisaatmisotsuse tegemine, kui on tõendatud, et tema väljasaatmine kavandatavasse sihtriiki on tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaselt määramata ajaks välistatud.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus ei mõista artikli 5 sellist tõlgendust, mis näib olevat vastuolus tõlgendusega kohtuasjas BZ vs. Westerwaldkreis. Seetõttu palub ta Euroopa Kohtul seda tõlgendust selgitada. Täpsemalt soovib ta teada, kas vastupidi tagasisaatmisdirektiivi sätetele ja vastupidi sellele, mis näib tulenevat varasematest kohtuotsustest, ei saa olukorras, kus liikmesriigil ei ole võimalik tagasipöördumiskohustuse täitmist tagada, tagasisaatmisotsust kunagi teha või et juba tehtud tagasisaatmisotsus tuleb tühistada. Sellel oleks liikmesriikide jaoks märkimisväärsed tagajärjed ja see võimaldaks kolmandate riikide kodanikel, kes viibivad selle riigi territooriumil ebaseaduslikult ja ei soovi lahkuda, asuda äraootavale seisukohale.
- 18 Kuna vahepealne staatus, mille alusel antakse riigis ebaseadusliku viibimise korral erandina riigis elamise õigus, on vastuolus tagasisaatmisdirektiivi mõtte ja ülesehitusega, leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et juhul kui tagasisaatmisotsust ei saa või ei või teha, peaksid liikmesriigid eespool esitatud tõlgenduse kohaselt väljastama teatavat liiki elamisloa, isegi kui asjaomane kolmanda riigi kodanik riiki sisenemise ja riigis elamise tingimustele ei vasta. Tema arvates ei saa see olla liidu seadusandja kavatsus juhtudel, mil liidu territooriumil ebaseaduslikult viibiv kolmanda riigi kodanik vabatahtlikult ei lahku ja tema suhtes ei saa kohaldada sundväljasaatmist muudel põhjustel kui tagasisaatmisdirektiivi artiklis 5 osutatud põhjused.
- 19 Lisaks sellele võtaks tagasisaatmisdirektiivi artikli 5 tõlgendamine selliselt, et tagasisaatmisotsust ei saa teha, kui on tuvastatud, et väljasaatmine kavandatud sihtriiki on tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte kohaselt määramata ajaks välistatud, kvalifitseerumisdirektiivis sätestatud riigi julgeoleku ja avaliku korra kaitsel põhinevatelt tühistamise ja välistamise alustelt ära nende mõtte.

### **Teine eelotsuse küsimus**

- 20 Kui Euroopa Kohus vastab esimesele küsimusele nii, et tagasisaatmisotsust ei pea tühistama kõigil juhtudel, mil isikut ei ole võimalik välja saata, tuleb kindlaks teha, kas tagasisaatmisotsuse kehtima jätmise otsuse tegemisel tuleb arvesse võtta

tingimusi, milles ebaseaduslikult riigis viibiv kolmanda riigi kodanik tagasisaatmist oodates viibib.

- 21 Kaebaja on haavatav isik, kuid välismaalaste seaduse artikli 10 kohaselt on ta ilma jäetud ligipääsust põhihüvedele, nagu toit, ning tal ei ole õigust saada arstiabi ja muud abi, välja arvatud erakorraline arstiabi, kuna ta ei ela Madalmaades seaduslikult. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas tema ebaseaduslikust riigis viibimisest riigisisese õiguse kohaselt tulenevad tagajärjed ei luba tagasisaatmisotsust kehtima jätta.
- 22 Tagasisaatmisdirektiivi artikkel 5 koostoimes harta artikliga 1 võimaldab järeldada, et tagasisaatmisotsuse tegemine ja kehtima jätmine on lubamatu, kui see kahjustab kolmanda riigi kodaniku inimväärikust. Eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas ilmajätmine ligipääsust põhihüvedele ei mõjuta isiku eraelu puutumatus õiguse põhisisu, mida 22. novembri 2022. aasta kohtuotsuse X kohaselt tuleb arvesse võtta tagasisaatmisotsuse lubatavuse üle otsustamisel ja mida liikmesriigid peavad tagasisaatmisdirektiivi artikli 5 kohaselt arvestama selle direktiivi rakendamisel, ning soovib teada, kas see on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja ei kahjusta kaebaja põhiõigusi. Erinevalt kohtuotsusest X ei ole käesolevas asjas tegemist eraeluga sihtriigis, vaid eelotsusetaotluse esitanud kohus küsib, kas tingimused, milles kolmanda riigi kodanik viibib asukohaliikmesriigis, on käsitatavad eraeluna, mis võib keelata tagasisaatmisotsuse tegemise. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul on inimväärikus tingimusteta põhiõigus ja õigus põhihüvedele ei saa seega sõltuda riigis viibimise õiguslikust laadist. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib Euroopa Kohtult teada, kas see tõlgendus on õige. Kui see on nii, siis on 2000. aasta välismaalaste seaduse artikkel 10 liidu õigusega vastuolus ja tuleb jätta kohaldamata.
- 23 Juhul kui Euroopa Kohus ei pea õigusnorme, mis seovad õiguse põhihüvedele riigis seadusliku elamisega, juba iseenesest liidu õigusega vastuolus olevaks, soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus teada, kas põhihüvede äravõtmine tuleb kvalifitseerida eraeluks tagasisaatmisdirektiivi artikli 5 tähenduses ja kas seda tuleb tagasisaatmisotsuse tegemise või kehtima jätmise üle otsustamisel seega arvesse võtta.
- 24 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et Madalmaades viibib ebaseaduslikult 23 000–58 000 „dokumentideta kolmandate riikide kodanikku“. Üldiselt on vastustajal raske või koguni võimatu välja saata kolmandate riikide kodanikke, kellel ei ole kehtivaid isikut tõendavaid dokumente ja kellel puudub riigisisese õiguse alusel õigus põhihüvedele. Teisele eelotsuse küsimusele antavast vastusest võivad seega tuleneda tagajärjed selle suure rühma jaoks.
- 25 Kuna tekkivad elutingimused on ettenähtavad juba siis, kui saab tuvastada, et väljasaatmine on välistatud, on vastus küsimusele, kas neid tingimusi tuleb tagasisaatmisotsuse kehtima jätmise otsustamisel arvesse võtta, oluline vastamisel ka küsimusele, kas kinnipidamismeede oleks tulnud tühistada varem.

- 26 Kuna kumbki eelotsuse küsimus ei ole *acte clair* ega *acte éclairé*, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks esitada Euroopa Kohtule eelotsusetaotlus.

TÖÖDOKUMENT